Sugestões para a avaliação do ensino superior

Simon Schwartzman

(2009)

Em 2008, o Ministério da Educação criou um "conceito preliminar de avaliação" das instituições de ensino superior que classificava os cursos de nível superior do país em uma escala de 5 pontos, gerando grande desconforto entre muitas instituições, sobretudo do setor privado, que se sentiram estigmatizadas por um mecanismo de avaliação até então desconhecido, pouco transparente, sujeito a muitas críticas e questionamentos de natureza técnica e legal, e cujos resultados foram divulgados pela imprensa como avaliação oficial do governo, ainda que sob a qualificação de "preliminar". Esta divulgação levou a uma série de questionamentos e discussões entre representantes das instituições de nível superior, destas com o Ministério da Educação, e também com parlamentares interessados pelas questões educacionais do país. Este documento apresenta sugestões de modificação das políticas de avaliação do ensino superior que estão sendo praticadas pelo Ministério da Educação, em função das análises e discussões havidas até o momento.

As sugestões são as seguintes:

1. Continuar, ampliar e consolidar a política de levantamento de informações sobre os diversos aspectos dos cursos superiores do país, e sua divulgação para a sociedade. Criação de um portal nacional de informações sobre o ensino superior no país.

2. Deixar de publicar "rankings" oficiais dos cursos e instituições, obtidos pela combinação de dados de diferentes fontes, e se limitar à divulgação dos resultados dos processos de credenciamento, recredenciamento e reconhecimento de cursos. Estes processos devem ser feitos, obrigatoriamente, por avaliação por pares, a partir do exame do cumprimento de projetos pedagógicos e fazendo uso de protocolos de verificação semelhantes aos utilizados nas certificações ISO.

3. Iniciar o processo de revisão do ENADE, eliminando suas conhecidas distorções.

4. Fortalecer os sistemas de certificação profissional dos formados nas carreiras cujo exercício afeta a vida ou o patrimônio das pessoas, e eliminar a interferência das corporações profissionais nos processos de autorização, reconhecimento e revalidação dos cursos superiores em suas respectivas áreas de atuação.

5. Estimular o desenvolvimento de sistemas múltiplos de avaliação do ensino superior, por áreas de conhecimento e regionais, respeitando e fortalecendo desta forma a diferenciação, e reconhecendo a incapacidade que tem a administração federal de avaliar de forma competente e confiável os quase 20 mil cursos superiores existentes no país, em quase 500 áreas e sub-áreas de especialização.

Justificativas

Constituição brasileira consagra o princípio da liberdade de educar, tanto em instituições públicas quanto privadas; o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas; e a autonomia das universidades. Ao mesmo tempo, dá ao poder público a responsabilidade por promover e incentivar, junto com a sociedade, o "pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", e ainda de avaliar a qualidade e autorizar o funcionamento das instituições de ensino privadas. Esta responsabilidade é também implícita no caso das instituições públicas, criadas, mantidas e supervisadas diretamente pelo próprio setor público.

É a partir deste entendimento que deve ser vista a questão da responsabilidade do setor público pela autorização e avaliação da qualidade do ensino superior privado. A autorização dependeria da avaliação da qualidade (artigo 209, II) , a qual teria como critério, presumivelmente, o "cumprimento da normas gerais da educação nacional" (art 209, I).

Estes preceitos constitucionais tem sido objeto de diferentes interpretações, entre as quais a de que a educação seria uma função do Estado, o que tornaria o ensino privado uma simples concessão do setor público, sujeita portanto a ampla regulação e revogação quando as autoridades públicas assim o entendessem. As "normas gerais da educação nacional" seriam, neste entendimento, todos os preceitos legais e administrativos existentes e relevantes pelas autoridades educacionais Esta interpretação, no entanto, é claramente contrária ao espírito da Constituição. Embora caiba às autoridades, em todos os níveis, buscar definir como se logram os amplos objetivos de desenvolvimento das pessoas, preparo para a cidadania e qualificação para o trabalho, e estabelecer ações e incentivos para que estes objetivos sejam atingidos, esta atuação encontra seu limite na liberdade de ensino e no pluralismo que, em um país federativo como o brasileiro, deve permitir e abrir espaço para diferentes concepções a respeito do bem público por parte dos governos federados dos Estados e municípios, assim como dos diferentes setores da sociedade civil.

A interpretação correta dos preceitos constitucionais, que correspondem aos valores de uma sociedade moderna, democrática e aberta, levam à necessidade de delimitar claramente as funções de avaliação e supervisão dos órgãos públicos em relação às instituições de ensino. Para as instituições que são financiadas e/ou administradas pelo setor público, cabe uma avaliação bem mais ampla do cumprimento, por parte das instituições, dos objetivos de desenvolvimento, preparo e qualificação das pessoas, que para isto recebem dinheiro público, embora seja necessário, também aqui, respeitar os princípios da liberdade do ensino e do pluralismo. Para as instituições privadas, sejam elas de natureza filantrópica ou lucrativa, o objetivo deve ser o de verificar se elas não contrariam os princípios constitucionais e se cumprem a um conceito considerado adequado de "qualidade" no exercício de suas atividades, independentemente da interpretação que o governo possa ter a respeito de suas outras funções.

Mas o que é "qualidade", em relação à educação? Intuitivamente, sabemos que uma instituição de má qualidade é aquela em que os estudantes nada aprendem nem se desenvolvem, enquanto que uma instituição de qualidade é aquela em que os estudantes saem sabendo muito mais e muito mais competentes do que quando entraram. Mas as dificuldades surgem rapidamente na medida em que tentamos definir melhor estas coisas. Como medir a qualidade, em seus múltiplos aspectos? Qual é o limite mínimo aceitável de qualidade, e como estabelecê-lo?

A solução para este problema não parece residir em um esforço cada vez maior em definir hierarquias de conhecimento e competências para cada uma das áreas de conhecimento e atuação profissional, e impor a todos os mesmos padrões ou a mesma hierarquia de desempenho, e sim em restringir estas avaliações às poucas áreas em que a certificação profissional se faça realmente necessária, abrindo muito mais espaço e liberdade para que as instituições e as pessoas busquem as formas de se educar e aprender que considerem mais adequadas e apropriadas.

As dificuldades do atual sistema de avaliação desenvolvido pelo MEC resultam da tentativa dar ao sistema um papel maior do que ele deveria ou poderia ter, combinada com as limitações legais e administrativas com que trabalha o INEP, responsável por esta operação. Até a década de 90, o único sistema de avaliação do ensino superior existente era o antigo "Exame Nacional de Cursos", que, com suas limitações, tinha vantagem de se constituir em um indicador simples, a média dos alunos concluintes dos diversos cursos em uma prova nacional. A legislação posterior, consubstanciada no SINAIS, passou a incluir a necessidade de sistemas institucionais de auto-avaliação, avaliadores externos, diferentes indicadores quantitativos, e uma revisão do antigo ANC, agora transformado em ENADE, que combina a avaliação do conhecimento dos alunos concluintes com a avaliação dos alunos ingressantes, e uma prova adicional de "conhecimentos gerais".

Na prática, o Ministério da Educação não dispõe de estrutura adequada para proceder à avaliação externa individualizada de cerca de 20 mil cursos superiores mais de 2 mil instituições, e cobrindo cerca de 500 áreas e sub-áreas de conhecimento. As experiências existentes de uso e avaliadores externos tem pouca credibilidade – os critérios não são claros nem homogêneos, muitas vezes os avaliadores aplicam critérios rígidos e burocráticos nas avaliações, existe um vasto anedotário de situações de corrupção.

Foi reconhecendo esta dificuldade que o INEP desenvolveu o chamado "conceito preliminar de avaliação", como uma forma de identificar as instituições em situação mais crítica e colocar nelas o foco das avaliações por especialistas. Mas a precariedade dos resultados obtidos mostra que este não é o caminho adequado, e que país necessita de sistemas de avaliação de qualidade muito mais confiáveis e adequados à sua diversidade, o que só pode ser obtido de forma descentralizada e gradual. É neste sentido que vão as recomendações deste documento, justificadas abaixo.

1. *Continuar, ampliar e consolidar a política de levantamento de informações sobre os diversos aspectos dos cursos superiores do país, e sua divulgação para a sociedade. Criação de um portal nacional de informações sobre o ensino superior no país.*

   A sociedade brasileira necessita saber como são, que fazem e o que proporcionam os diversos cursos superiores do país. Hoje, existem muitas informações que são coletadas pelo Censo de Ensino Superior realizado periodicamente pelo INEP, assim como pelas avaliações realizadas pelo ENADE, e disponíveis nas Instituições. As instituições de ensino superior avançaram muito na informatização de seus procedimentos administrativos, produzem muitos tipos de dados, e as associações das IEFS também produzem informações próprias. Algumas destas informações são divulgadas diretamente pelo INEP. Além disto, as instituições de ensino divulgam informações em seus sites próprios.

   No entanto, as informações não confidenciais dos censos do ensino superior são de difícil acesso, faltam algumas informações de grande importância, como por exemplo a situação profissional dos formados dos diferentes cursos, as características profissionais dos professores de diferentes níveis, características dos estudantes, oportunidades de estágio, e outras informações mais qualitativas. Tampouco existe um lugar na Internet aonde estes dados e informações sejam apresentados de forma clara e acessível.

   É necessário desenvolver um portal do ensino superior brasileiro aonde estas informações estejam disponíveis, por instituição, e também por carreiras. Uma lista preliminar de informações de interesse incluiria, para os últimos anos, o número de candidatos por vagas, características socioeconômicas dos candidatos e alunos admitidos, alunos diplomados, perfis profissionais dos professores, equipamentos disponíveis, preços cobrados em instituições privadas, número de alunos bolsistas, número de alunos aprovados em exames da OAB e semelhantes, e resultados em exames nacionais como ENADE. As instituições deveriam também ser estimuladas a manter e divulgar informações sobre a empregabilidade de seus alunos, remuneração obtida no mercado de trabalho, etc.

2 *Deixar de publicar "rankings" oficiais dos cursos e instituições, obtidos pela combinação de dados de diferentes fontes, e se limitar à divulgação dos resultados dos processos de credenciamento, recredenciamento e reconhecimento de cursos. Estes processos devem ser feitos, obrigatoriamente, por avaliação por pares, a partir do exame do cumprimento de projetos pedagógicos e fazendo uso de protocolos de verificação semelhantes aos utilizados nas certificações ISO.*

   A obrigação legal do sistema público de avaliação é de fazer o credenciamento e recredenciamento de instituições, e o reconhecimento de cursos. Este procedimento deve ser feito através de avaliação de especialistas, tomando em conta os processos de auto-avaliação dos

cursos e instituições, e as informações estatísticas disponíveis. Os resultados possíveis destes procedimentos são o sim, o não, ou o sim com recomendações ou exigências a serem cumpridas.

A combinação de diferentes dados em um indicador único, tal como foi feito com o "conceito preliminar de cursos", é inapropriada e de validade e utilidade duvidosas.

O primeiro problema é a forma arbitrária pela qual os diferentes indicadores são selecionados e combinados. No caso do CPC, o principal indicador é o resultado do ENADE, a partir do qual são estimados o peso dos indicadores de insumos, e é combinado com "Indicador de Diferença de Desempenho", que é o próprio ENADE calculado de uma outra maneira. Os pesos de cada um destes indicadores no conceito final foram definidos arbitrariamente.

O resultado desta combinação de dados não tem interpretação clara. Como os dados são sempre normalizados para cada área de conhecimento, e não existem padrões de referência de desempenho do ENADE que estabeleçam o que é ou não minimamente requerido, a posição no ordenamento em uma escala nada diz sobre a qualidade do curso, mas somente sua posição relativa em relação aos demais. Se a grande maioria dos cursos de uma área de conhecimento forem de má qualidade, mesmo os de conceito mais alto terão má qualidade. Se a maioria tiver padrão elevado, mesmo os de conceito baixo poderão ter padrão adequado. Este problema com o ENADE se reproduz com o CPC.

Um problema mais fundamental com os "rankings" é que eles impõem a todos os cursos de determinada área uma dimensão única de avaliação, definida em última análise pelas provas de conhecimentos específicos do ENADE, contrariando portanto o princípio da diversificação que é uma característica essencial de todo sistema de educação superior de massas, sobretudo em uma sociedade altamente diversificada e desigual como a brasileira, com instituições de ensino superior espalhadas por um grande território e atendendo a populações com características sociais, níveis de renda, educação prévia e expectativas tão distintas.

Por exemplo, uma faculdade de economia ou administração que tem por objetivo preparar estudantes para programas de doutorado não pode ter o mesmo padrão de exigência e avaliação de um curso de economia que prepara pessoas para trabalhar em empresas locais e de pequeno porte; um curso de matemática de formação de pesquisadores não pode ser avaliado pelo mesmo critério de um outro que forma professores de nível médio. Todos estes cursos podem e devem ser avaliados em termos de seus projetos acadêmicos e de seu cumprimento; mas o papel dos diferentes insumos (professores com doutorado ou experiência profissional e de ensino, por exemplo), assim como os resultados esperados, podem ser muito diferentes de um para outro.

Ordenamentos dos cursos em níveis ou categorias de desempenho podem ser eventualmente feito internamente pelo Ministério, a título precário,

como maneira de identificar os cursos e instituições que necessitam de avaliação mais urgente. Mas é claramente uma exorbitância divulgá-los como avaliação oficial, ainda que provisória, pelo governo. Instituições não governamentais, naturalmente, assim como pesquisadores individuais, devem ter a liberdade de combinar as informações disponíveis como considerarem mais adequado, mas sem caráter oficial.

3 *Iniciar o processo de revisão do ENADE, eliminando suas conhecidas distorções.*

Apesar das limitações conhecidas, a experiência brasileira de estabelecer instrumentos de avaliação dos alunos que concluem o curso superior nas diversas áreas de conhecimento é valiosa, e precisa ser aperfeiçoada. Para que isto possa ser feito, é necessário identificar com clareza estas limitações.

A primeira limitação é a imposição de padrões únicos de referência para todo o país, que não tomam em consideração a grande variedade de cursos e especializações que são oferecidas. Existem hoje no Brasil quase 500 cursos de dominação diferentes de formação de nível superior em cursos presenciais, classificadas pelo INEP em mais de 80 áreas detalhadas. Em algumas áreas mais estruturadas, isto pode ser possível, para alguns conhecimentos e competências mais importantes, através de um trabalho sistemático e coordenado com especialistas; em outras, o resultado é muito duvidoso, e termina por forçar os cursos a ensinar coisas pouco relevantes e até contrárias ao que suas instituições consideraram mais adequado para seus alunos.

A segunda limitação é a questão já conhecida da relação entre conhecimentos e competências adicionadas durante os cursos e as já existentes em função do nível educacional prévio dos alunos. O ENADE procurou lidar com este problema através da aplicação das provas também aos alunos ingressantes nos cursos, mas a maneira pela qual os diferentes resultados são combinados tornam o resultado ininteligível, fato reconhecido pelo próprio INEP, que procurou estimar por outros meios o IDD (Índice de Diferença de Desempenho) utilizado no CPC.

A terceira limitação é a programa de conhecimentos gerais utilizada no ENADE, que não tem validade e no máximo reflete a capacidade geral de leitura e redação dos estudantes.

Apesar de suas limitações, a prova de conhecimentos específicos funciona com um balizamento importante dos resultados dos cursos, independentemente dos fatores que condicionam seus resultados. Esta informação, junto com outras (como a da qualidade dos alunos entrantes, empregabilidade, objetivos de formação e capacitação dos cursos, taxas de desistência, custos, disponibilidade de bolsas e auxílios, e outros) permite à sociedade apreciar o mérito relativo e também se o curso é apropriado aos interesses e condições dos possíveis candidatos. Esta informação já é publicada pelo INEP quando da divulgação dos resultados

do ENADE, mas acaba ficando diluída quando é combinada com outras informações na elaboração do conceito do ENADE propriamente dito.

4 *Fortalecer os sistemas de certificação profissional dos formados nas carreiras cujo exercício afeta a vida ou o patrimônio das pessoas, e eliminar a interferência das corporações profissionais nos processos de autorização, reconhecimento e revalidação dos cursos superiores em suas respectivas áreas de atuação.*

A sociedade brasileira não pode permitir que médicos incompetentes tratem das pessoas, que advogados não saibam defender suas causas, que engenheiros construam edifícios que caem, que pilotos não saibam dirigir seus aviões, e que os professores não saibam alfabetizar. O mecanismo consagrado para garantir a competência profissional nestas áreas são as certificações profissionais, que combinam provas de conhecimento com avaliações práticas de desempenho sob supervisão. Por outra parte, não é necessário obter certificação para trabalhar como jornalista ou gerente comercial em uma empresa.

A prática brasileira tem sido, no entanto, confundir o diploma universitário com a certificação profissional, gerando uma série de distorções. Primeiro, o mero diploma, mesmo das melhores instituições, não garante a competência profissional de cada formado; segundo, as instituições de ensino ficam obrigadas a obedecer a diretrizes curriculares rígidas, que sobrecarregam os programas de ensino de obrigações formais nem sempre necessárias; terceiro, estimula a pretensão, incompatível com os princípios constitucionais de liberdade de ensino, de as corporações profissionais influenciarem nos processos de autorização para a criação de cursos superiores.

Os sistemas de certificação deveriam ser uma obrigação legal, para atividades profissionais de alto risco, e contando para seu estabelecimento com a colaboração das associações profissionais, técnicas e científicas das respectivas áreas; e uma atividade voluntária, mas de grande interesse para o mercado de trabalho, para as demais áreas. As informações sobre o número ou percentagem de alunos certificados deveria constar das informações disponíveis sobre os diversos cursos; e, em contrapartida, os cursos devem ter liberdade de funcionar desde que satisfaçam os critérios básicos de qualidade.

5. *Estimular o desenvolvimento de sistemas múltiplos de avaliação do ensino superior, por áreas de conhecimento e regionais, respeitando e fortalecendo desta forma a diferenciação, e reconhecendo a incapacidade que tem a administração federal de avaliar de forma competente e confiável os quase 20 mil cursos superiores existentes no país, em quase 500 áreas e sub-áreas de especialização.*

Existem muitas experiências internacionais neste sentido, que precisariam ser melhor conhecidas. Alguns países, como Chile e México, permitem a existência de agências privadas de avaliação e certificação, que são autorizadas e supervisionadas por uma agência central; em outros países as

avaliações se dão regionalmente, ou através de associações às quais as instituições de ensino se filiam voluntariamente.

Conclusão

O melhor caminho para a melhoria da qualidade da educação superior brasileira consiste na criação de uma série de instrumentos descentralizados, e sua implantação progressiva: sistemas de certificação individual para as profissões de alto risco; procedimentos de certificação institucional tipo ISO para instituições, de forma descentralizada; aperfeiçoamento contínuo dos parâmetros de desempenho e qualificação das principais carreiras e sua aferição; obtenção e disponibilização de informações acessíveis e de interesse para os estudantes, suas famílias e empregadores poderem tomar suas decisões a respeito de aonde estudar, o que estudar, e quem empregar.